

ATT - ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung

Eine kurze Einschätzung nach der Teilnahme an der zweiten Woche bei den UN-Verhandlungen zum ATT (Waffenhandelsvertrag) in New York vom 9.-13. Juli 2012 - noch ist alles offen, aber seit ein paar Tagen wird endlich ernsthaft und konkret verhandelt.

Die erste Verhandlungswoche war komplett von Verfahrensfragen bestimmt, so dass es praktisch keinen Fortschritt bei den eigentlichen Verhandlungen gab. Die ersten beiden Tage waren dominiert von der Frage, in welcher Form die Palästinenser an den Verhandlungen teilnehmen können. Die ATT-Verhandlungen sind das erste größere UN-Meeting seit der Aufnahme Palästinas durch die UNESCO, entsprechend nahm die Statusfrage für die Palästinenser hier breiten Raum ein. Am Ende wurde sich darauf geeinigt, dass Palästina gemeinsam mit dem Vatikan – die beide bei der UN-Generalversammlung einen Beobachterstatus haben – außerhalb des Alphabets einen Platz in der ersten Reihe bekommen. Damit wurde die Frage eher informell (und unter Protest des Vatikans) geregelt und wird damit bei künftigen UN-Tagungen sicherlich neu aufgerufen werden.

Danach gab es von mehreren Ländern, die dem ATT insgesamt sehr kritisch gegenüberstehen, verschiedene formale Einwände. So sollte es keine parallelen Verhandlungen in Unterarbeitsgruppen geben. Außerdem sollten NGOs außen vor bleiben. Bis zum Montag der zweiten Wochen konnte dies auch mit einer doppelten 50/50-Regelung gelöst werden: Mal wird mit, mal ohne NGOs getagt, mal parallel, mal nur in einer Sitzung. Dass diese formalen Debatten derart viel Raum einnahmen ist ein Zeichen dafür, dass einige Staaten den Erfolg der Verhandlungen mit allen Mitteln zu verhindern suchen.

Danach kamen die substantiellen Debatten endlich in Gang. Die Staaten konnten bis Mitte der Woche Textvorschläge zu den verschiedenen Elementen des ATT einreichen, die dann von den Vorsitzenden der zwei Arbeitsgruppen zusammengefasst wurden. Diese Kompilationen waren dann am Ende der Woche die Grundlage für Diskussionen des Textes im Detail.

Zu den Unterstützern eines starken ATT gehören neben Deutschland noch einige andere EU-Staaten und zum Beispiel auch Mexiko. Die Motivation ist hier aber durchaus unterschiedlich – während Mexiko z.B. mit einem massiven Schmuggel von Waffen ins Land zu kämpfen hat und deshalb eher aus Selbstschutz- und humanitären Gründen einen starken ATT befürwortet (ebenso wie viele afrikanische Staaten), hat Deutschland explizit auch den Schutz des legitimen Waffenhandels als zentrale Motivation benannt. Es mutet schon etwas absurd an, dass ausgerechnet Deutschland als größter Waffenexporteur Europas den ATT unterstützt. Das zeigt aber auch die internationale Situation: Die deutschen Exportkontrollen sind so lax, dass fast jede Waffe in fast jedes Land exportiert werden darf – in anderen Ländern ist die Situation aber noch schlechter, was die Notwendigkeit internationaler Standards untermauert.

Eine weitere Gruppe von Staaten ist durchaus bereit, einen ATT zu unterstützen, jedoch nur in abgeschwächter Form. Die USA z.B. wollen verhindern, dass

Munitionshandel durch den ATT geregelt wird. Auch Russland und China gehören in diese Gruppe. Hier spielt das Format der P5 – die fünf ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat – offenbar eine wichtige Rolle. In der Mitte der zweiten Verhandlungswoche haben die P5 z.B. gemeinsam vorgeschlagen, die Kriterien für die Genehmigung eines Waffenexportes nicht im Haupttext des ATT selbst zu verankern, sondern sie in den Bereich der nationalen Implementierung zu verlagern. Praktisch heißt das, dass jedes Land selbst entscheiden muss/kann, mit welcher Formulierung und in welcher Form z.B. das Menschenrechtskriterium als Versagungsgrund juristisch verankert wird – eine sehr viel schwächere Form als wenn eine „goldene Regel“ explizit im Haupttext des ATT verankert wäre und damit rechtsverbindlich für alle Mitgliedsländer wäre, jenseits der nationalen Implementierungsmechanismen.

Das P5-Format ist auch problematisch, weil Großbritannien und Frankreich dazu gehören und dort möglicherweise stärkere EU-Positionen aufweichen. Es ist zu vermuten, dass mit der Abstimmung zwischen den P5 in den letzten beiden Wochen der ATT-Verhandlungen die entscheidenden Weichen für diese Verhandlungen gestellt werden. Denn zum einen sind hier vier der fünf größten Waffenexporteure der Welt vertreten, zum anderen aber auch recht unterschiedliche Positionen zum ATT.

Zuletzt gibt es noch eine Gruppe von Staaten, deren bisherige Interventionen vermuten lassen, dass sie grundsätzlich jede Art von Regulierung ablehnen. Ihr Tenor ist zum einen der notwendige Ausgleich zwischen Exporteuren und Importeuren, d.h. es darf aus ihrer Sicht nicht sein, dass Exporteure allein entscheiden, an wen sie liefern, sondern die Interessen der Importeure müssen auch berücksichtigt werden. Außerdem weisen sie immer wieder darauf hin, dass die Kriterien objektivierbar sein müssen und dass ein allgemeiner Verweis auf die Menschenrechte nicht objektiv sei. Dahinter steckt die Befürchtung, dass ihnen mit einem allgemeinen Verweis auf die Menschenrechte Waffenlieferungen verwehrt werden, selbst wenn dahinter andere Motive stehen. Zu dieser Gruppen gehören Länder wie Ägypten, Iran, Venezuela oder Kuba.

Ihre Befürchtungen, dass das Menschenrechtskriterium subjektiv und selektiv angewendet werden kann und wird, mögen zwar berechtigt sein - wie u.a. ja auch die deutsche Waffenexport-Praxis nach Saudi-Arabien zeigt. Aber trotzdem wäre es völlig verfehlt, einen Waffenhandelsvertrag abzuschließen, in dem die Importeure mit darüber entscheiden sollen, welche Waffen sie bekommen. Wir setzen uns aus guten Gründen in Deutschland für ein Waffenexportverbot ein und fänden dabei eine Mitbestimmung Ägyptens, Kubas oder Nordkoreas nicht sinnvoll.

Zur Halbzeit der Verhandlungen am Ende der zweiten Woche bleiben zwei offene Fragen:

1. Wie wird am Ende mit den 10-20 Ländern umgegangen, die anscheinend gar keinen ATT wollen. Für den endgültigen Vertragstext ist eine Konsens-Entscheidung vorgesehen, allerdings ist die Definition von Konsens in diesem Fall nicht ganz klar – reicht ein Veto für das Scheitern oder ist eine sehr große Mehrheit der Staaten ausreichend für die Annahme? Falls sich die Auffassung durchsetzt, dass ein einziges Veto reicht, könnte ein Vertragstext trotzdem noch bei der Generalversammlung im September zur Abstimmung gestellt werden. Klar scheint

jedoch, dass der Rest der Staaten sich von der Gruppe der ablehnenden Staaten keine Zugeständnisse abringen lassen wird.

2. Auf welchen Kompromiss werden die restlichen Staaten sich am Ende einigen? Für viele EU-Staaten ist die Aufnahme von Munition in den ATT ein Muss und eine so genannte „Rote Linie“ – für die USA wiederum ist dies kaum annehmbar. Wie bei diesen und anderen Fragen der Kompromiss aussehen kann, ist noch völlig offen und wird sicherlich erst am Ende der letzten Woche klar werden.

Es bleibt nur zu hoffen, dass die Bundesregierung, die EU und andere grundsätzliche Befürworter des ATT ihren Roten Linien treu bleiben, damit am Ende kein Vertrag herauskommt, der einen derart niedrigen Standard setzt, dass er dauerhaft eher schadet als nutzt.

Insgesamt darf sich jedoch niemand Illusionen über einen ATT machen. So richtig und wichtig internationale Standards zur Einschränkung des Waffenhandels sind, sie werden immer niedriger liegen als die sowieso schon viel zu schwachen deutschen Exportkontrollen. DIE LINKE setzt sich für ein vollständiges Verbot von Rüstungsexporten ein. Auf dem Weg zu einem vollständigen Stopp des Gewaltexports sind allerdings Zwischenschritte umzusetzen. Insofern kann der ATT nur ein allererster Schritt sein, um perspektivisch den Waffenhandel immer weiter einzuschränken.